Leçon 15 : LE SYSTÈME DE SECURITE COLLECTIVE DES NATIONS UNIES

- La notion de sécurité collective est ancienne dans l'histoire des relations internationales :
* **Traités de Westphalie (24 oct. 1648)** : « & qu'il ne soit permis à aucun Etat de l'Empire de poursuivre son droit par force & par armes. S'il est arrivé, ou s'il arrive ci-après quelque démêlé, que chacun tente les voies ordinaires de la Justice; & quiconque fera autrement, qu'il soit tenu pour infracteur de la Paix. Mais que ce qui aura est défini par Sentence du Juge soit mis à exécution sans distinction d'Etat, comme le portent les lois de l'Empire sur l'exécution des Arrests & Sentences. »

* **E. Kant: *Pour la paix perpétuelle* (1795)**: « étant donné (...) que la Raison, du haut du trône de la puissance suprême fixant les lois morales, condamne absolument la guerre comme moyen de déterminer le Droit et fait de l'état de paix un devoir impérieux et immédiat, état qui ne peut toutefois être institué et garanti sans un contrat entre les peuples (...). Il faut qu'il y ait une fédération d'une espèce particulière, que l'on peut appeler *fédération pacifique* (*foedus pacificum*), laquelle se distinguerait du *traité de paix* (*pactum pacis*) en ce que celui-ci veut seulement mettre fin à *une* guerre, tandis que la fédération chercherait à mettre fin pour toujours à *toutes* les guerres » (deuxième article définitif en vue de la paix perpétuelle).

* **Quatorze points du président américain W. Wilson, janvier 1918**: la sécurité collective implique que les États souscrivent « des garanties réciproques d'indépendance politique et d'intégrité territoriale aux petits comme aux grands États » (Quatorzième point).
Pour être efficient, le mécanisme de sécurité collective doit répondre à trois conditions :
1) que les États aient la même conception de ce qu'est (a) une agression, (b) un ordre juridique international juste et équitable;
2) que les États s'engagent à assurer, militairement et financièrement, les risques d'une action commune contre tout État agresseur;
3) que soit instituée une organisation internationale ayant compétence pour identifier une agression et mettre en œuvre toutes les actions nécessaires.

I. Le précédent de la SDN

A. Des principes fermes

Article 16, Pacte de la SDN
- dans l'hypothèse où un État commet un acte d'agression armée contre un autre État, il doit être « *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres ».
- les autres États ont l'obligation de « rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financière, d'interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'État en rupture de Pacte »
- le Conseil de la SDN doit faire des recommandations (devant être adoptées à l'unanimité mais sans que l'État auteur de l'agression ait le droit de vote) aux États afin qu'ils fournissent des contingents militaires visant à assurer le respect des engagements de la Société

B. Une dure réalité

- Absence des Etats-Unis, les vainqueurs européens (France et Royaume-Uni) ne pouvaient, à eux seuls, assurer cette paix, face au grand vaincu allemand.
- tout mécanisme de sécurité collective doit être le plus étendu possible, afin que ceux qui en sont exclus ne puissent, à eux seuls, déséquilibrer le système. Or :
* l'Allemagne, admise à la SDN en 1926 part en 1935 lors de l'avènement d'A. Hitler au pouvoir ;
* l'URSS, admise en 1934 en sera exclue en 1939 à la suite de l'invasion de la Finlande.
- faiblesse normative de la SDN : le recours à la force n'est, en effet, pas interdit de façon globale.

- faiblesse opérationnelle de la SDN : absence de sanction uniforme de la règle du non recours à la force armée pendant les années 1930
* septembre 1931 : Japon envahit la province chinoise de Mandchourie, la Chine saisit le Conseil de la SDN aucune réaction
* octobre 1935 : 'Italie envahit l'Ethiopie, France et Royaume-Uni paralysent l'action de la SDN (raison : pas de sanction militaire contre un État considéré comme un allié contre l'Allemagne hitlérienne)
* novembre 1939 : invasion de la Finlande par l'URSS, exclusion de celle-ci de la SDN; raison déterminante : France et Royaume-Uni se vengeaient de la trahison que constituait la conclusion du pacte germano-soviétique du 23 août 1939.

II. Le dispositif prévu par la Charte des Nations Unies

Les fondateurs des Nations Unies envisageaient qu'elles pourraient intervenir selon deux modalités différentes, suivant la nature du danger :
* soit l'ONU menait une simple action d'interposition entre les protagonistes,
* soit elle intervenait directement auprès des parties.

A. L'interposition des Nations Unies

- Chapitre VI CNU « Règlement pacifique des différends » : « Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix. »

- rôle relativement effacé du Conseil de sécurité car la menace à la paix et à la sécurité internationale demeure potentielle :
* « recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées »: le CS ne prend pas position sur le fond de l'affaire;
* à la demande des parties « recommander tels termes de règlement qu'il juge approprié » : le CS propose une solution sur le fond (solution non obligatoire). Le mécanisme du Chapitre VI est envisagé comme jouant de façon préventive.

B. L'action directe des Nations Unies

- Chapitre VII « Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression »
- il appartient au CS de « qualifier » la situation; ce constat s'impose à tous les États membres des Nations Unies → ce constat est un acte hautement politique; il demeure toujours possible à un des cinq grands de s'opposer à cette constatation
- le CS dispose de plusieurs hypothèses d'action :
    * il « peut inviter les parties à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables », « afin d'empêcher la situation de s'aggraver » (art. 40);
    * il peut adopter des mesures coercitives :
- peut décider de l'adoption de mesures de coercition non militaires (art. 41)
- peut décider de la mise en oeuvre de mesures de coercition militaire (art. 42); mécanisme différent de celui de la SDN : dans le cadre de la SDN, les troupes étaient envoyées par les États; dans le cadre de L'ONU, c'est elle qui envoie les contingents militaires → art 43 : des troupes doivent être mises à la disposition du Conseil par les États, en application d'accords spéciaux devant être conclus entre l'Organisation et chaque État.

III. La pratique des Nations Unies

A. La paralysie du CS pendant l'antagonisme Est-ouest

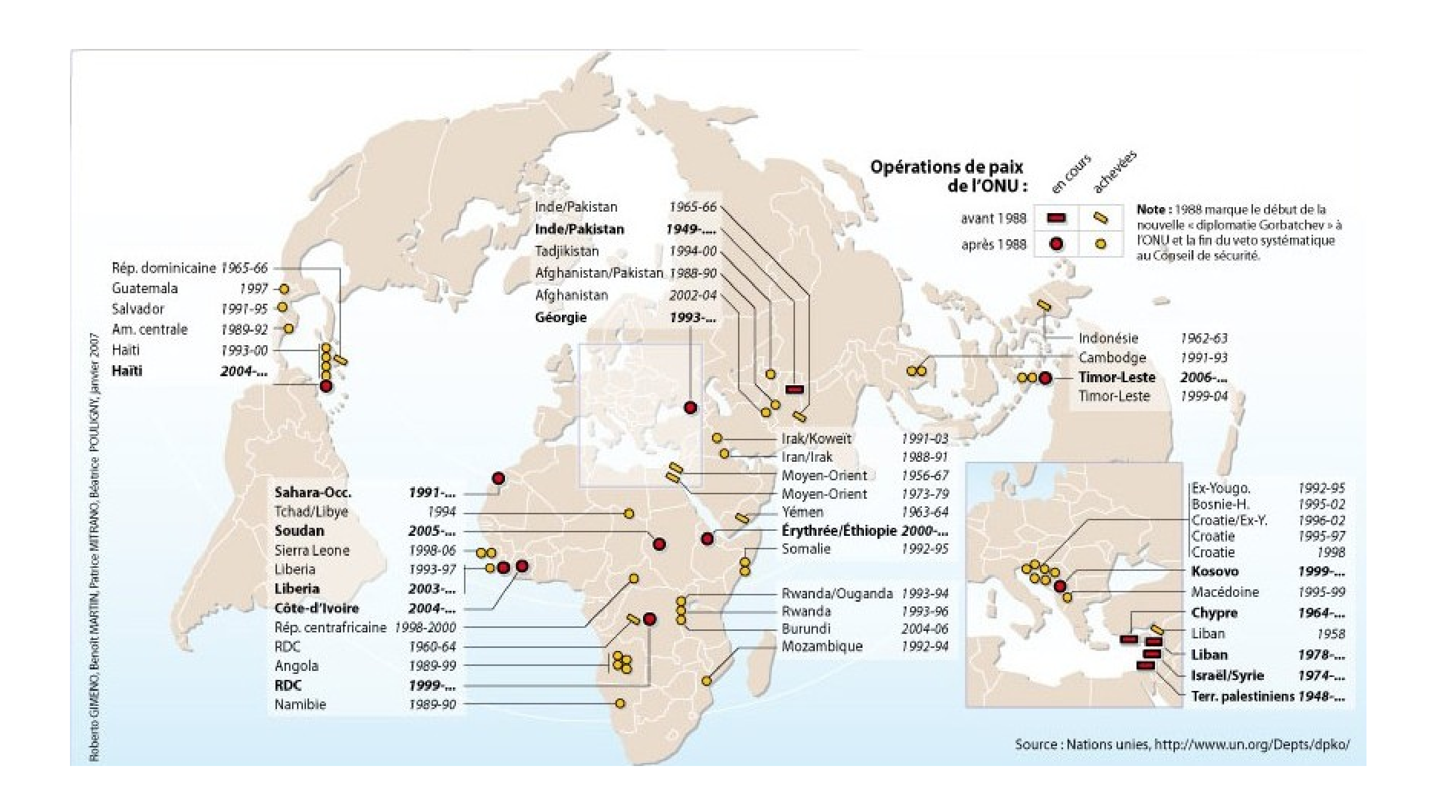
1. Une tentative de contournement : la résolution « Union pour le maintien de la paix »

- 1950 : après quelques temps de politique de la chaise vide, l'URSS réintègre son siège au CS et appose son veto à toute prise de décision contre la Corée du Nord, les Etats-Unis vont faire adopter par l'AG la résolution 377 (V), 3 nov. 1950, « Union pour le maintien de la paix ». → « Dans tous les cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque de s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée, en cas de besoin, pour rétablir la paix ou la sécurité internationale ».

- observations :
* quant à la légalité de la résolution : il s'agit d'une modification de la Charte – un transfert de compétences – sans recourir à la procédure d'amendement prévue par la Charte.
* quant aux pouvoirs de l'AG : peut qu'émettre des « recommandations ».
* contourner le blocage du CS en usant de l'AG conduit à faire de l'emploi de la coercition militaire par l'ONU un instrument aux seules mains de la majorité (déséquilibre au regard du système instauré en 1945). Ex.: Corée en 1950; affaire de Suez en 1956; conflit indopakistanais en 1971; affaire du Golan (territoire arabe occupé) en 1982...

2. Des tentatives d'adaptation : les opérations de maintien de la paix

- impossibilité pour le CS d'actionner le chapitre VII création des opérations de maintien de la paix, (les « casques bleus »), sur le fondement du Chapitre VI.
  * pas de caractère obligatoire
  * ne sont pas des mesures coercitives, mais des mesures conservatoires
- ex : Force d'urgence des Nations Unies (FUNU), stationnée en Egypte (rés. AG, 1000 (ES-1), 5 nov. 1956); Opération des Nations Unies au Congo (ONUC, rés. 143 (1960), 17 juil. 1960) ; la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP, rés. CS, 186 (1964), 4 mars 1964) ; Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Iran et l'Irak.
- le mandat des OMP peut évoluer : le CS peut mettre en place une mission sur le fondement du Chapitre VI, puis, au vu des événements, renforcer le mandat des « casques bleus ».



B. le maintien de la paix dans un monde post-antagonisme Est-ouest

1. Le système d'autorisation de la coercition militaire

- le tabou du Chapitre VII est levé en 1990, lors de la première guerre du Golfe
* rés. 660 (1990), 2 août 1990 : CS constate une rupture de la paix, condamne l'invasion et exige le retrait des troupes irakiennes
* rés. 665 (1990), 25 août 1990 : CS décide d'instaurer un embargo sur les produits de base et les marchandises à destination ou en provenance d'Irak
* rés. 678 (1990), 29 nov. 1990 : CS autorise les États membres de l'ONU à « user de tous les moyens nécessaires » si l'Irak ne se retire du Koweït avant le 15 janvier 1991

- intervention hors schéma du Chapitre VII

- ex : Bosnie-Herzégovine; Somalie; Rwanda; Haïti; région des Grands lacs; Albanie; République centrafricaine;
Guinée-Bissau; Kosovo; Timor oriental; Afghanistan; Côte d'Ivoire; République démocratique du Congo;

2. Une nouvelle génération d'OMP

- mise en place de « casques bleus » pour « rétablir » la paix (et non seulement la maintenir)
- fondement : Chapitre VII, ex : Sierra Leone : MINUSIL (rés. 1270 (1999)) s'est vue confier la tâche de circonscrire la rébellion et de soutenir le gouvernement « légal ».
- Congo : MONUC (rés. 1279 (1999)) à laquelle le Conseil de sécurité a reconnu, par la rés. 1291 (2000) et en vertu du chapitre VII de la Charte, le droit d'user de la force armée en cas de légitime défense, pour protéger le personnel, les installations et le matériel de l'ONU, assurer la sécurité et la liberté de circulation de son personnel, et protéger les civils se trouvant sous la menace imminente de violences physiques.
- Soudan : MINUAD (rés. 1769 (2007)) est autorisée « à prendre toutes les mesures requises » pour protéger les personnels humanitaires, les personnels et locaux des NU, les civils...